

## 社会林業 (5)

桂川裕樹

### 現場から：ネパール村落振興・森林保全計画における取り組み (1)

#### 1. まえがき

「ネパール村落振興・森林保全計画」は、ネパール政府と JICA との間で実施されているプロジェクト方式技術協力 (以下「プロ技」という) である。1994～1999 年の第 1 フェイズを経て、現在は 2004 年までの第 2 フェイズを実施中である。

このプロ技は、第 1 フェイズ当初から第 2 フェイズ中途まで「緑の推進協力プロジェクト (JOCV チーム派遣)」とパッケージを組み、さらに NGO とも直接のカウンターパート (C/P) となるスタッフの派遣等に係る契約を交わして活動を共にしてきた。本論では、この全体を称して「プロジェクト」と呼ぶことにする。

プロジェクトの対象は、ネパールの首都カトマンズの西方約 200 km に位置するポカラ周辺のカスキ郡及びパルパット郡である。2 郡合わせて面積約 25 万 ha、人口約 44 万人 (1991 年統計) で、2 郡合計 98 村のうち、第 1, 2 フェイズとも、それぞれ異なる 10 村を活動対象としている。

ネパールの国土は活発な活動を続ける造山帯に位置し、南北 200km に満たない幅の中に 8,500 m 以上の高低差を有する。火山こそないが地震国であり、活断層や破碎帯が多く分布し、同時に多雨地域でもある (ポカラ周辺の平均年間降雨量は約 4,000 mm)。一方では、ネパールは世界最貧国のひとつであり、しかも、その人口は過去 60 年間で 4 倍近くに増加、人口密度は 160 人/km<sup>2</sup> を超え、明らかな人口圧力に苦しんでいる。

こうしたことから、急峻な地形や雨季の豪雨といった自然要因がもたらす災害等に加えて、森林の農地・放牧地への過度の転用や林木の収奪の利用といった人為要因による森林の減少・劣化も進み、これらがいまって山間地域における貧困の主因のひとつになっている。

まさに、あらゆる条件が不利に働いている、典型的な貧困サイクルと言える。

こうした実態、そしてネパールにおける過去の森林・林業関連プロジェクトの実績や、本プロジェクトの実質的な前身である JICA 林業普及計画 (1991～1994) も踏まえて採択された基本テーゼが、「村落振興から森林・流域保全へ」である。プロジェクトは、1994 年の開始以来、このテーゼに沿って取り組みを続けてきている。

本論では、プロジェクトの考え方、現実の取り組み、その成果と課題等について、筆者の私見も交えつつ述べる。

---

Hiroki Katsuragawa: Struggle of "Community Development and Forest/Watershed Conservation Project" in Nepal (1)

国際協力事業団ネパール村落振興・森林保全計画チーフアドバイザー

## 2. プロジェクトが目指すもの～「村落振興から森林・流域保全へ」

プロジェクトが最終的に目指すものは、「資源の適切な管理」、そして、それによる「自然環境の改善」に集約できる。そして、ネパールの山間地域における活用可能な最大の資源は「森林」であり、資源管理上あるいは自然環境改善における最大の課題は、上述のとおり「森林」の現況や、荒廃した山地や河川にある。

しからば、こうした資源管理や自然環境改善のために、どうして「住民参加」や「村落振興」が必要なのか。

まず、政府に十分な予算・人員がないこと（国家予算の過半、特に事業関係予算の大半は外国援助に依存）、山間地域の交通・通信環境は極めて劣悪であることを一瞥すれば、森林や山地の管理について行政が主体となって推進することが不可能であることは直ちに理解できる。どうしても、かなりの部分を、そこに住む住民の自助努力に、つまり住民参加型の活動に委ねざるを得ない。

ところが、一方では、その担い手たるべき山間地域の住民は、絶対的貧困下において自然資源の収奪的利用をせざるを得ないところまで追い込まれている。

このような状況では、森林に対する直接的アプローチ、例えば「森林保護」や「植林」といった、担い手である住民に短期的・直接的メリットのない（あるいは少ない）アプローチは簡単には実施し難い。実施したとしても、その確実な実行や持続は極めて困難である。

こうした現況から、「担い手としての住民の生活向上とともに、それを通じて森林の状況も改善される」というような、しごく間接的な、「助走」を長く取ったアプローチが、回り道のように見えて結局は最も効果的な森林保全手法として見出されたのである。

もちろん、貧困サイクルを抜け出すという点で「住民の生活向上」と「自然環境の改善」は密接不可分であるにしても、即時・自動的にリンクするものではないから、これが無理なくリンクするような手段・手法を選ぶことも必要となる。

こうして導き出された基本的なスキームは、住民のニーズを踏まえた住民自身の主体的参画による資源管理、つまり、日々の暮らしの中で村や集落内のさまざまな資源を活用している住民が、自然環境の改善が住民の生活向上につながり得ること（あるいはその逆）を理解し、その双方を満足させる適切な事業を自ら計画し実施する、というものとなる。

また、こうした取り組みは一度で片付くものでも、短期間で完了するものでもないから、継続的に行われることが望ましい。したがって現況の把握、問題点の発掘、因果関係の認識、対応策の立案、事業の実施、モニタリングと評価、新たな計画への展開という各段階全てが、住民の手によって持続的に実施できる、すくなくともそれができようエンパワーを図ることも必要となる。

一方では、住民の実際の生活においては、多種多様な資源が有機的な関係を保ちつつ利用されていることから、プロジェクトは単に森林・林業の範疇のみで活動すればよい

## ◎熱帯林業講座◎

ということにはならない。人口が飽和状態にある山間地域では土地利用を巡る競争が極めて激しく、「植林」や「森林保護」は直ちに他の土地利用形態と衝突することとなり、相反する利害に係る幅広い理解や調整は必須である。自ずと、ある程度までは村全体・住民の活動全般にわたる対応や「社会林業」の範疇すら乗り越える活動を行わざるを得ない。

これが住民参加型の総合的・多分野対応型手法を採択せざるを得ない理由であり、「村落開発から森林・流域保全へ」というテーゼの意味するところである。

これに加えてさらに留意すべき別の外部条件もある。

ネパールにおいて地方レベルまで含めた民主的な政治・行政システムが機能を開始したのは、国王親政的な政治体制から議会制民主主義へと転換した、いわゆる「民主化(1990)」以降であり、それも徐々にである。特に第1フェイズ当初段階においては、外国ドナー等を通じて「住民参加」の言葉は広く知られていたものの、行政側も、地方自治体も、住民も、経験・能力ともに十分なものがある状況でもなく、真の意味での理解や実現には大きな隔たりがあったように思われる。

また、かつて森林の国有化を進めた経緯があり、その過程で伝統的な村落資源管理システムが破壊されたことはしばしば取り上げられるが、こうした伝統的システムについても、現在までの人口増加によって、その持続性・合理性はかなり剥奪されてしまったと見込まれる。その上にそもそも下位カースト等の社会的弱者に対して公正なものでない場合も多く、これへの単純な回帰は正解となり得ない。過去の国有林化への反省を込めた Community Forestry (住民による国有林の管理・利用) 施策においてすら、村内で有力であり教育水準も高い上層カーストが、自らに有利なように森林利用者グループの登録申請を行うこと等によって「住民による不公正な管理システム」が新たに構築されていく事例があると聞いている。

加えて、同一村・集落内であっても、貧富、民族の違い、カーストやジェンダー等の分断的要素には事欠かないから、組織形成も一筋縄ではいかない。

さらに山間地域における教育の普及や識字率は極めて低く(ユネスコデータベースによると、1995年の全国の成人識字率は男性41%、女性13%であるが、山間地域はこれよりかなり低い)、個々の住民ごとの能力にもかなりの格差があり、安易に住民の参加を呼びかけても実効性は低い。いかにPRA(参加型農村調査)等の手法を駆使し非識字者を含めた住民の合意形成を図ろうとも、現実に住民主体で事業を稼動する段階では、記録や計算の能力が重要となるからである。

これらの事情から、「住民参加」を謳うために、まず「住民参加を適切に実施できる条件」を整える側面的な活動も同時に必要となる。

結果的に、プロジェクト活動の「芯」は、正式名称どおりの「森林・流域保全」や「緑の推進」であっても、その「幅」は大変に広いものとならざるを得ない。

これが「村落振興から森林・流域保全へ」の別の側面。「住民参加」は必須だが、唱えれば簡単に実施できるものでもない。

以上に述べてきたことは「森林・林業」の側からプロジェクトを見た視点、つまり、なぜ「社会」を冠するのかという説明である。

さて、今日のネパールにおける開発及び援助を巡る情勢を鑑みるに、2000年4月にパリで開催されたネパール援助国会議（NDF：Nepal Development Forum）、これに伴いネパール側から提唱された貧困削減基金（PAF：Poverty Alleviation Fund）構想、世銀及びIMFの唱える貧困削減戦略ペーパー（PRSP：Poverty Reduction Strategy Paper）といった一連の潮流に共通の「貧困削減を最終目標とし、住民参加のもと、地方行政組織を活用する」というスキームが浮かび上がってくる。本プロジェクトは現時点でこれに合致する唯一のJICAプロジェクトであり、UNDP（国連開発計画）が実施しているPDDP：Participatory District Development Programなどととも、このスキームに即したモデル形成に取り組みつつある先駆的プロジェクトと言える。

このように本プロジェクトは社会開発プロジェクトとしての位置付けも可能であるが、そうしたプロジェクトを「ネパールの山間地域」において実施するためには、つまり、「住民の生活向上」と「自然環境の改善」が密接不可分である地域、すなわち、活用可能な最大の資源が「森林」である地域で実施するとなれば、森林なり流域なりというもの大きなウエイトで取り扱うことが当然のこととなる。

これが「社会」の側からプロジェクトを見た視点、つまり、なぜ「森林・林業」が主題になるのかという理由である。

ここ、ネパール山間地域では、「社会林業」とは、「林業」の面から見て必要性・有効性があるから実施するというだけのものではない。「社会」の側から見ても同様に必要性がある。「社会」と「林業」が一枚のコインの裏表になっている。それが本プロジェクトの意義であり特色の一つであると考えている。

注）本報は4報連載で行う予定であり、第2報以下の構成は次の通りである。

第2報 3. これまでの取組, 3.1 第1フェイズの成果と課題

第3報 3.2 第2フェイズの構想と出発

第4報 3.3 襲撃事件とその対応, 4. 社会林業と技術協力, 5. 参考文献